

Processus Faculdade de Direito

Vera Lúcia Vieira de Almeida

ALCOOLISMO

NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Artigo científico de revisão apresentado para obtenção
do título de pós-graduação em Direito Público

Brasília/DF
Dezembro/2007

Processus Faculdade de Direito
Pós-Graduação em Direito Público
Orientador: Prof. Guilherme Juliano
Orientanda: Vera Lúcia Vieira de Almeida

**Dedico este artigo aos colegas servidores públicos
que em maior ou menor grau enfrentam a realidade do
alcoolismo em suas vidas.**

**Agradeço à Comissão Disciplinar do Superior
Tribunal de Justiça pela oportunidade de contato com
o tema e pelas frutíferas discussões que em conjunto
realizamos.**

RESUMO

O artigo aborda o tema do alcoolismo na Administração Pública, buscando analisar a viabilidade de aplicação do regime disciplinar à prática das infrações caracterizadas como abandono de cargo e inassiduidade habitual por servidor público influenciado pelo uso de substância alcóolica. O estudo se apóia nas referências doutrinárias e jurisprudenciais, além de elementos sob o enfoque sócio-psicológico da questão. Conclui-se pela imprescindibilidade e complexidade da aferição do elemento subjetivo (*animus abandonandi*) na conduta do servidor.

Palavras-chave: abandono de cargo, inassiduidade habitual, *animus abandonandi*.

SUMÁRIO

	Pág
Introdução.....	4
1 Regime Disciplinar	
1.1 Regime disciplinar como garantidor da regularidade do serviço público	5
1.2 O abandono de cargo e a inassiduidade habitual	
- aspectos legais e interpretativos.....	6
2 Alcoolismo	
2.1 Enfoque sócio-psicológico e jurídico.....	7
2.2 Alcoolismo na Administração Pública.....	9
Conclusão.....	10
Referencial Bibliográfico.....	11

INTRODUÇÃO

Pretende o presente artigo discutir tema atinente ao Direito Administrativo, enfocando dispositivos da Lei 8112/90 que versam normas para a aplicação do regime disciplinar no âmbito da Administração pública.

O Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União estabelece as diretrizes da atuação do servidor na Administração Pública, constituindo importante ferramenta para a organização administrativa do serviço público, com vistas a garantir a efetividade de sua prestação.

O Processo Administrativo Disciplinar é o instrumento competente para a averiguação e julgamento das infrações às normas regulamentares que representam maior potencial lesivo à finalidade da administração pública. A abertura desse procedimento nos diversos órgãos públicos se sujeita à observância de regras e princípios, em vista das consequências que poderão culminar ao servidor público.

Diversas são as causas que dão ensejo à instauração de procedimentos de natureza disciplinar dentro do serviço público, entre deveres, proibições e responsabilidades previstas no estatuto legal. Dentre elas, são objeto de análise neste artigo o ABANDONO DE CARGO e a INASSIDUIDADE HABITUAL, das quais pode resultar demissão, penalidade mais grave a ser impingida ao servidor e que estão reguladas pelo art. 132, incisos II e III do referido estatuto legal.

Debruça-se o presente artigo na análise da relação existente entre as mencionadas infrações e a situação de dependência química pelo uso de substância alcoólica (alcoolismo) por servidor pertencente aos quadros da Administração Pública. As figuras jurídicas são aqui analisadas em conjunto por ambas configurarem infrações freqüentemente associadas ao citado tema.

Sendo um problema social bastante recorrente em nossa sociedade e de difícil solução, percebe-se sua manifestação inclusive entre os quadros da Administração Pública, podendo ser reputado responsável pela maior parte das situações que dão causa à averiguação das incidências de abandono do cargo ou inassiduidade habitual no serviço público. De modo que a apuração dessas ocorrências acaba por dar ensejo à abertura de seguidos processos administrativos relativos aos mesmos servidores, mobilizando várias unidades nos diversos órgãos da administração, uma vez que sua incidência tende a se repetir indefinidamente.

A produção de conhecimento relativa ao tema é bastante concisa e se concentra, em geral, no estabelecimento de linhas referenciais sobre o abandono de cargo e a inassiduidade habitual, de modo que ainda carecem estudos específicos que se detenham na consideração das causas associadas a tais infrações disciplinares.

De suma importância atualmente são as obras que se debruçam sobre o estudo das patologias que merecem ser consideradas pelo direito em geral, dando grande contribuição ao aspecto da imputabilidade da conduta humana, como o Tratado de Psiquiatria Forense Civil e Penal, aqui referenciado. No entanto, subsiste lacuna na aplicação desses conhecimentos ao direito administrativo, com vistas a integrá-los na resolução de problemas enfrentados pela Administração Pública, principalmente no que tange ao gerenciamento dos servidores a ela vinculados.

1 Regime Disciplinar

1.1 O regime disciplinar como garantidor da regularidade do serviço público

O fim último do processo administrativo é a satisfação do interesse público, cujo conteúdo é abrangente, englobando o dever de proteger os direitos dos administrados, buscar o melhor meio de cumprir os fins da administração, demonstrar a transparência dos atos por ela praticados e garantir a satisfação dos princípios que regem a administração pública.

A obediência a princípios fundamentais, norteadores da administração pública, constitui-se meio por excelência para garantir o necessário “equilíbrio entre o poder público e seus servidores, para que a supremacia do Estado não mesquinhe os que os servem, nem estes se armem de vantagem prejudiciais ao serviço público”¹, conforme dita lição do renomado jurista do direito administrativo, Hely Lopes Meireles.

São princípios, constitucionais ou supralegais, de aplicação necessária pela administração pública no desenvolvimento de sua função, além de outros, os da legalidade, finalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, motivação, publicidade, proporcionalidade, segurança jurídica, interesse público e eficiência. De sua aplicação depende a efetiva prestação do serviço público pela administração.

O poder disciplinar, no dizer deste renomado jurista é a faculdade de punir internamente as infrações funcionais dos servidores e demais pessoas sujeitas à disciplina dos órgãos e serviços da administração, e tem por objetivo assegurar a regularidade do serviço público, pela “necessidade de afastar-se os sentimentos de impunidade funcional e de injustiça”². Tal poder reflete-se no dever de eficácia, probidade, respeito, credibilidade, austeridade e prestação de contas derivados do exercício administrativo. Dessa forma, a observância do regime disciplinar reveste-se de suma importância no que respeita ao gerenciamento, pela administração, da conduta do servidor público no desenvolvimento de suas atividades, a fim de alcançar sua finalidade primordial.

A lei 8112/90, que institui o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, em diversos artigos regula os deveres, proibições e responsabilidades direcionadas à conduta dos servidores públicos, que, não observadas, os sujeitam a penalidades, após devidamente apuradas. Interessam-nos, para os fins do presente artigo, as infrações tipificadas como abandono de cargo e inassiduidade habitual, previstas no art. 132, incisos I e II, art. 138 e 139 que, uma vez constatada a ocorrência, resulta a aplicação de penalidade de demissão do servidor.

¹ GUIMARÃES, Francisco .X. S. Regime Disciplinar do Servidor Público Civil da União. 2ª Edição, RJ, p.2.

² Idem, p. 96.

1.2 O abandono de cargo e a inassiduidade habitual – aspectos legais e interpretativos

De acordo com José Armando da Costa, o abandono de cargo compreende dois planos: o objetivo, consistente em deixar de comparecer ao trabalho por mais de 30 dias continuados, sem justo motivo; e o subjetivo, caracterizado pelo “*animus abandonandi*”, que pode ser traduzido pela vontade de abandonar.

A inassiduidade habitual se configura por faltas interpoladas ao serviço, não justificadas, que perfizerem o somatório de 60 dias em doze meses (elemento objetivo), necessitando igualmente da aferição do elemento subjetivo (*animus abandonandi*) para sua caracterização, na visão do mesmo autor.

A dificuldade de apuração do elemento subjetivo associado a essas infrações constitui-se no maior desafio em sua apuração, motivo pelo qual alguns autores são categóricos em afirmar que o elemento volitivo requerido pela lei não se refere ao dolo direto, ou seja, a intenção firme e consciente de abandonar o cargo, mas o eventual, indireto, consistente em assumir, conscientemente, o risco de produzir o resultado antijurídico.

Assim, é que de acordo com Costa, a expressão ausência intencional ao serviço deve ser entendida não como uma intenção direta do servidor em abandonar o cargo, e sim como uma conduta voluntária que não sofreria influência de causa insuperável, capaz de condicionar ou pressionar ao cometimento das ausências. Em abordagem similar, Guimarães sustenta que o ilícito administrativo, independentemente do prejuízo material que dele possa resultar, funda-se na atitude inconciliável com o dever de todo servidor fazer-se presente na repartição pública para o exercício da função na qual se acha investido.³

Entretanto, é notória na jurisprudência atual a importância da determinação da intenção direta do servidor. Discorrendo sobre o abandono de cargo, o autor Sebastião José Lessa colaciona precedentes do STJ, em que resta assentado que “É imprescindível para a tipificação da infração administrativa de abandono de cargo, punível com a demissão, o *animus abandonandi*, consoante precedente da 3ª Seção desta Corte.”⁴

Em relação às modalidades de infração aqui consideradas, importa assinalar que a afronta ao dever funcional de assiduidade e pontualidade atinge, inexoravelmente, o princípio da continuidade do serviço público, motivo pelo qual cabe à administração dispor dos meios para a sua devida normalização. Destarte, deve ela primar pela adoção de tratamento justo, evitando incorrer em julgamentos apressados, mediante uso de procedimentos sumários, que não se detenham na análise das reais circunstâncias responsáveis pela conduta dos servidores.

³ GUIMARÃES, Francisco Xavier da Silva. Regime Disciplinar do Servidor Público Civil da União, 2ª Edição, RJ, 2006.

⁴ LESSA, Sebastião José. Do processo administrativo disciplinar e da sindicância – Doutrina, Jurisprudência e prática, 4ª Edição, Brasília, 2006, p. 160

2 Alcoolismo

2.1 Enfoque sócio-psicológico e jurídico

Léo da Silva Alves, discutindo a prova no processo disciplinar, argumenta que o consumo de bebidas alcoólicas constitui-se num hábito cultivado pela humanidade desde os princípios da civilização, social e culturalmente aceito. Os problemas surgem a partir do abuso no consumo, que afeta a personalidade do indivíduo, gerando transtornos pessoais e ao seu grupo de convívio.

Segundo este autor, o alcoolismo atinge 10% da população brasileira, 8% especificamente no universo de funcionários, asseverando que tal síndrome pode estar por trás de um quadro de faltas ou atrasos ao serviço ou abandono de cargo. Conclui que, “em comprovando a síndrome de dependência do álcool, não há possibilidade jurídica de se apenar o funcionário. O relatório fechará com a recomendação de tratamento e/ou aposentadoria”⁵

Destaca ainda a existência de dificuldade de determinar o limite entre o beber socialmente e o alcoolismo, haja vista que a tolerância do organismo ao álcool varia de pessoa para pessoa e de cultura para cultura. Argumenta que os critérios utilizados para identificar a síndrome situam-se no prejuízo social e pessoal ou no surgimento de sinais de abstinência/dependência pela interrupção da bebida.

Alcoólatras, para a Organização Mundial de Saúde (OMS) “são bebedores excessivos, cuja dependência do álcool chega a ponto de acarretar-lhes perturbações mentais evidentes, manifestações afetando a saúde física e mental, suas relações individuais, seu comportamento sócio-econômico ou pródromos de perturbações desse gênero e que, por isso, necessitam de tratamento”. Para que se caracterize o alcoolismo, é necessária a presença de dois requisitos: o hábito e a dependência. A pessoa deve ingerir a droga com constância e em intervalos relativamente curtos de abstinência. A dependência se expressa pela relação existente entre um organismo vivo e a droga, caracterizada pela compulsão por ingerir a droga, de forma contínua ou periódica e pelo surgimento de uma crise de abstinência, que se manifesta quando o organismo sente falta da droga.

É importante ter presente que seja qual for o grau de dependência, o alcoólatra sempre procura no álcool uma forma de ajuste social e que o álcool não atinge a todos da mesma maneira. Especialistas no tema consideram que, para se realizar uma conseqüente classificação dos alcoolistas é preciso levar em conta os múltiplos fatores biopsicossocioculturais que influenciam na experiência da pessoa com a droga. Estudos mostram que para a maioria dos bebedores o álcool não cria dependência; no entanto, para uma minoria, o hábito de beber gera aumento de tolerância do tecido celular à droga, gerando dependência orgânica, com sintomas físicos de crise de abstinência e necessidade de uso da droga quando ela é suprimida. Segundo revelam os estudos da doença, tanto os alcoolistas quanto os não alcoolistas começam a beber pelas mesmas motivações. No entanto, em determinado momento, a partir de uma reação fisiológica, orgânica, ocorre uma alteração no comportamento psicossocial do indivíduo alcoolista.

Pode-se dizer que se deve a fatores biológicos a causa primária do alcoolismo crônico. No entanto, não se pode negar a existência de fatores coadjuvantes que podem desencadear o alcoolismo crônico, tais como

⁵ ALVES, Léo da Silva. A prova no processo disciplinar. Rio de Janeiro, 2003, p. 145.

desestruturação familiar, meio social adverso, vivências dolorosas e traumáticas, fatores culturais, regionalismos. Além disso, para o desenvolvimento da dependência, há necessidade de um período de tempo longo, anos, e não semanas, como ocorre em relação a outras drogas que viciam. Nos predispostos ao alcoolismo crônico, somente após o consumo repetido e reiterado da bebida, por vários anos, é que aparecem os sintomas graves.

Em Direito Penal, embriaguez é considerada como “uma intoxicação, aguda e transitória, causada pelo álcool ou substância análoga, que elimina ou diminui no agente sua capacidade de entendimento ou de autodeterminação.” (CP art. 28, II e §§ 2º; 61, II, I; 98. No Código Civil, o art. 5º nº II, faz referência a “tal seja o estado de perturbação psíquica de um ébrio habitual”, para considerá-lo ou não como absolutamente incapaz de exercer pessoalmente os atos da vida civil, na modalidade de “loucos de todo gênero”.

Palomba, no Tratado de Psiquiatria forense, faz uma análise da imputabilidade penal do indivíduo em face do alcoolismo, insere na classificação das patologias mentais, onde traça a diferenciação entre o alcoolismo crônico grave, que leva à inimputabilidade, do alcoolismo crônico moderado, que levaria à semi-imputabilidade, e ainda do alcoolismo habitual ou social, que o consideraria imputável. Necessário se faz, nessa sistematização, estabelecer o grau de entendimento e capacidade de determinação do indivíduo na circunstância da situação fática analisada. Deriva disso a necessidade de laudo pericial por profissional especializado. No entanto, ressalta a dificuldade de se atingir a diagnose exata e conseqüente pela existência de casos limítrofes, em que se torna complexo conhecer a medida correta do limite no qual terminam a normalidade e a capacidade e começam a anormalidade e a incapacidade.

Este autor divide os alcoolistas em dois grandes grupos: os agudos e os crônicos. Divide a primeira categoria, ainda, em dois tipos, os sociais e os habituais. Os crônicos, em moderados e graves. Nesta última categoria situam-se os indivíduos que apresentam síndrome de dependência alcoólica. Do ponto de vista psiquiátrico-forense, o alcoolismo crônico é visto como doença mental, de natureza grave, dado que, mesmo com a realização dos melhores tratamentos, a recidiva é altíssima. Assim, havendo nexos causal entre patologia e delito, a conseqüência é a inimputabilidade. Do ponto de vista civil, o alcoolismo crônico grave resultaria no parecer pela incapacidade completa, enquanto que no alcoolismo habitual ou social, a capacidade é plena, dado o poder de escolha do agente.

A capacidade de imputação jurídica do agente dependerá, nessa medida do grau de comprometimento que a patologia apurada engendrar na faculdade que se chama entendimento (razão) e autodeterminação (livre-arbítrio) do agente.

2.2 Alcoolismo na Administração Pública

Primeiramente, é mister considerar que o problema do alcoolismo não se inicia no ambiente de trabalho, de forma que a administração, juntamente com as outras instâncias de convivência do servidor, passa a sofrer as consequências de uma circunstância que se desenvolve no curso da vida do servidor, interferindo também em sua capacidade laboral. Dessa forma, impõe observar que, de modo geral, o servidor não bebe para faltar ao trabalho, mas falta ao trabalho porque bebeu. A constante recidiva da conduta aliada à falta de consciência da doença por parte de seu portador, torna dificultada a busca de justificção médica para tais ausências. É comum ao viciado a crença de que exerce controle sobre o vício e de que o consumo é guiado pelo seu livre-arbítrio. Advém daí a complexidade em se analisar o aspecto da presença ou ausência da vontade na conduta do servidor alcoolista que falta ao trabalho. Vale dizer que a conduta voluntária na realização da ação é condição essencial para imputar ao sujeito a responsabilidade por suas consequências.

Estudos psiquiátricos indicam que a questão da vontade ou da atividade voluntária é uma das mais complexas do universo psíquico. Analisando a questão do vício, tem-se que “a característica essencial da dependência de substância é a presença de um agrupamento de sintomas cognitivos, comportamentais e fisiológicos indicando que o indivíduo continua utilizando uma substância, apesar de problemas significativos relacionados a ela; existe um padrão de auto-administração repetida que geralmente resulta, em tolerância, abstinência e comportamento compulsivo de consumo da droga”⁶

Conforme essa definição, a mola propulsora que leva a pessoa ao consumo seria um comportamento compulsivo que ocorre em franco e contundente desafio à vontade. Até agora, parece insolúvel à psiquiatria, saber o grau exato de submissão da pessoa aos seus impulsos e comportamentos compulsivos. Evidentemente, os estados que comprometem a consciência e a intelectualidade podem, simultaneamente, comprometer a vontade.

Em consonância com tais orientações encontram-se as decisões nas instâncias judiciais superiores, cujas posições vêm se mantendo alinhadas ao conceito hodierno de saúde, entendendo que este “contempla observância não só do conjunto das qualidades exteriores e materiais do homem, mas também de seu estado interior, qual seja, a higidez de seu estado anímico.”⁷ Da consulta da jurisprudência firmada no STJ, diversos são os processos que trazem em sua ementa a previsão de que, “em se tratando de ato demissionário consistente no abandono de emprego ou na inassiduidade ao trabalho, impõe-se averiguar o *animus* específico do servidor, a fim de avaliar o seu grau de desídia. (MS 6952/DF, MS 7964/DF, MS 8291/DF, RESP 501716/DF, RMS 16713/SP, RESP 637447/PE).

⁶ Retirado do site www.psiqweb.med.br/forense/imput2.html

⁷ STJ, 2000, DJ 02/10/2000.

CONCLUSÃO

No âmbito do direito administrativo, muito deixa a desejar a natureza genérica da norma que disciplina a conduta dos agentes públicos, onde o administrador se vê freqüentemente tendo que lançar mão de ferramentas dos direitos civil e penal na resolução de situações específicas. Há que se buscar a razoabilidade na adequação dos conceitos e procedimentos, devendo prevalecer o equilíbrio entre as finalidades da administração e a adoção de tratamento justo para com os que estão a seu serviço.

Sendo o alcoolismo um problema de saúde, além de um problema social, difícil se torna o uso de critérios seguros na apuração das hipóteses de Abandono de Cargo e Inassiduidade Habitual pelo servidor alcoolista, dada a complexidade da tarefa que é a aferição do *animus abandonandi*, elemento subjetivo indispensável para a caracterização de tais infrações. É fundamental que a Administração Pública busque a adoção da mais adequada postura para lidar com a situação, privilegiando o aspecto de sua prevenção e buscando a minimização de suas consequências.

Imprescindível é o reconhecimento do grau de comprometimento da saúde física e psíquica do servidor para que a administração possa, com segurança, aferir a presença de conduta desidiosa, a fim de demonstrar a existência ou não do *animus abandonandi* na conduta. Profissionais de especialidade clínica e psiquiátrica devem atuar no acompanhamento e classificação do quadro de saúde, de modo a subsidiar a adoção da postura adequada pela administração.

Por outro lado, a observação da realidade parece indicar que um quadro de faltas compatível com a prática das infrações do abandono de cargo ou inassiduidade habitual dificilmente estaria relacionado a uma sintomatologia aguda da patologia, senão ao seu estado crônico, com inegáveis influências sobre a capacidade de determinação de seu portador. Por conseguinte, a apuração do *animus abandonandi* restaria prejudicada em tal circunstância.

REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

ALVES, Léo da Silva - A prova no processo disciplinar – referencial para os processos cível, penal e trabalhista.. Lúmen Júris Editora, RJ, 2003.

COSTA, José Armando da -Direito Administrativo Disciplinar. Editora. Brasília Jurídica, Brasília, 2004.

GUIMARÃES, Francisco Xavier da Silva - Regime Disciplinar do Servidor Público Civil da União Editora Forense. 2ª edição, RJ, 2006.

JUNIOR, Holf Koerner - Artigo - O perito deve auxiliar mais e melhor a justiça. A embriaguez: do Código Penal ao Código de Trânsito Brasileiro. Curitiba, Paraná.

LESSA, Sebastião José - Do Processo administrativo disciplinar e da sindicância – Doutrina, jurisprudência e prática. Editora Brasília Jurídica, 4ª Edição, 2006.

PALOMBA, Guido Arturo - Tratado de Psiquiatria Forense Civil e Penal. Atheneu Editora São Paulo, 2003.